Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 455

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Wet handhaving consumentenbescherming, de Wet op de economische delicten en het Wetboek van strafvordering in verband met de implementatie van Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (PbEU 2014, L 173) en Richtlijn nr. 2014/57/EU van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik (PbEU 2014, L 173) (Wet implementatie verordening en richtlijn marktmisbruik)

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG

Vastgesteld 13 juli 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft op 4 juli 2016 overleg gevoerd met de heer Dijsselbloem, Minister van Financiën, over:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Wet handhaving consumentenbescherming, de Wet op de economische delicten en het Wetboek van strafvordering in verband met de implementatie van Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (PbEU 2014, L 173) en Richtlijn nr. 2014/57/EU van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik (PbEU 2014, L 173) (Wet implementatie verordening en richtlijn marktmisbruik) (Kamerstuk 34 455).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De griffier van de commissie,
Berck

kst-34455-11
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Voorzitter: Duisenberg
Griffier: Berck

Aanwezig zijn vijf leden der Kamer, te weten: Duisenberg, Merkies, Nijboer, Ronnes en Aukje de Vries,

en de heer Dijsselbloem, Minister van Financiën.

Aanvang 16.15 uur.

De **voorzitter**:
Ik heet de Minister, zijn ambtenaren, de collega's en iedereen op de publieke tribune van harte welkom. Dit is een wetgevingsoverleg in twee termijnen. Dat betekent dat na de behandeling hier, het wetsvoorstel en eventuele moties en amendementen donderdag in stemming worden gebracht.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):
Voorzitter. Zoals bekend gelooft de VVD in marktwerking. Daarom is de VVD er juist voorstander van dat marktmisbruik zoals handel met voorwetenschap en marktmanipulatie hard kan worden aangepakt. De voorliggende voorstellen zorgen ervoor dat dat in heel Europa gebeurt. Wat ons betreft, is het goed dat er hoge boetes kunnen worden uitgedeeld, ook gerelateerd aan de omzet. We zien wel dat mensen zich eraan ergeren dat degenen die zich schuldig maken aan marktmisbruik soms makkelijk wegkomen zonder straf of met alleen maar een boete. Het is dan ook goed dat er op dit moment ook een voorstel ligt om zaken strafrechtelijk te kunnen regelen. Gelukkig hadden we dat in Nederland allang geregeld. Wij zijn daar blij om. We zijn ook blij dat de Minister heeft bevestigd dat het voorstel geen afzwakking van de huidige Nederlandse praktijk betekent. Het is goed dat de gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar is blijven staan. In de richtlijn is dat maar vier jaar. Het zal de Minister waarschijnlijk deugd doen dat wij in dit geval blij zijn met een kop op de regelgeving. Bij straffen krijg je de VVD aan je zijde.
Ook de manipulatie van benchmarks wordt nu onder het verbod op marktmanipulatie gebracht. Wij hadden overigens al geregeld dat de manipulatie van benchmarks strafbaar is, dus in die zin liepen wij vooruit. De VVD was daar blij mee en had er ook zelf om gevraagd. Het is goed dat er nu in de EU ook wordt gekeken naar meer preventieve maatregelen, als het gaat om de benchmarks.
Ik kom bij de financiële stimulansen. Op dit moment wordt geen gebruik gemaakt van de optie om degene die een inbreuk meldt een financiële stimulans te bieden. Het is onduidelijk of de mogelijkheid er nog steeds is om dat in incidentele gevallen wel te doen. Houdt de lidstaatoptie in dat het een generieke regeling moet zijn of dat een tipgever in incidentele gevallen beloond kan worden als dat aan de orde is? Wij gaan ervan uit dat nu niet is uitgesloten dat er incidenteel een tipgever wordt beloond. Graag krijgen wij een reactie van de Minister. Wij zijn er in principe voorstander van dat het mogelijk moet zijn om tipgevers te belonen.
Het openbaar maken van de besluiten van de toezichthouder is een redelijk vergaand middel, maar het kan afschrikwekkend en effectief zijn. We moeten er wel zorgvuldig mee omgaan, omdat het toch nog voorkomt dat eerdere besluiten ingetrokken moeten worden.
In het eerste stuk werd nog niet aangegeven wat de administratieve lasten op de nalevingskosten zouden kunnen zijn. Wij vinden het belangrijk dat bij elk voorstel een inschatting daarvan kan worden gemaakt. In de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat de handhaving een extra inzet van 2,5 fte van de AFM vraagt. Wij zijn benieuwd of dit leidt tot een verhoging van de totale toezichtkosten dan wel of het kan worden opgelost door een herprioritering.

De AFM heeft een aantal verzoeken gedaan tot uitbreiding van haar bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van verkeersgegevens van onder andere aanbieders van telecommunicatiediensten en tot het bevriezen van effectenrekeningen. Daarover wordt nu nog geen besluit genomen. Wij krijgen de indruk dat de Minister er op zich wel voor voelt. Op dit moment liggen die vergaande bevoegdheden bij het Openbaar Ministerie. Waarom zou de Minister het wel wenselijk vinden om zo'n zware bevoegdheid aan de AFM over te dragen? We hebben er bij de accountants ook al een discussie over gehad. Wij geven er de voorkeur aan om dat in de toekomst bij de rechter te laten liggen. We zijn benieuwd wanneer eventueel een besluit daarover kan of zal worden genomen en hoe de Kamer daarbij wordt betrokken.
Dan kom ik bij mijn laatste punt, namelijk de algemene grondslag voor het stellen van nadere regels. Dat is een heel breed geformuleerde mogelijkheid voor de Minister om bepaalde zaken die wijzigen in de verordening, aan te passen in toekomstige verordeningen. De Raad van State heeft geadviseerd om die mogelijkheid op enigerlei wijze in te perken. De Minister geeft aan dat dat niet mogelijk is gebleken. Wij zijn benieuwd hoe de Tweede Kamer betrokken wordt bij dat type wijzigingen. Voor zover wij hebben begrepen zit er geen voorhangprocedure bij de AMvB op basis van dit artikel. Wij zijn benieuwd naar de reactie van de Minister. Is hij bereid om een voorhangprocedure in te voegen? Wij denken namelijk dat het wel belangrijk is dat de Tweede Kamer kennis kan nemen van wijzigingen. Bij eerdere verordeningen, onder andere de verordening Multilateral Interchanges Fees, liepen we ertegen aan dat er via ministeriële regelingen of AMvB's een aantal keuzes zijn gemaakt. Wij vinden het belangrijk dat de Tweede Kamer daar toch bij betrokken is, mocht zij daar eventueel andere keuzes in willen maken.

De heer **Merkies** (SP):
Voorzitter. Een jaar geleden werden in Engeland al nieuwe sancties voor frauderende bankiers ingevoerd. De conclusie daar was dat de verschillende banken weliswaar miljarden boetes opgelegd hadden gekregen maar dat individuele bankiers en hun bazen nog nauwelijks werden aangepakt. Er zijn flinke gevangenisstraffen ingevoerd. Onlangs zagen we ook in de praktijk dat een bankier in Londen voor handel met voorkennis is veroordeeld tot vierenhalf jaar en zijn accountant, die meehielp, tot drieënhalf jaar. Het probleem met de handel met voorkennis is dat men er heel veel geld mee kan verdienen terwijl de pakkans heel klein is. Om ervoor te zorgen dat het niet loont en men geen berekenend gedrag gaat vertonen, waarbij eventuele boetes worden ingecalculeerd, is een hoge straf dus op zijn plaats. Uiteraard is het verhogen van de pakkans het allerbeste.
Hoe zit dat in Nederland? Kan de Minister mij vertellen wanneer er hier voor het laatst iemand de gevangenis in moest vanwege de handel met voorkennis? We hebben er de jaarverslagen van de AFM op nageslagen, en kwamen erachter dat in het kader van marktmisbruik in de afgelopen drie jaar slechts één zaak is overgedragen aan het Openbaar Ministerie. Zelfs in dat ene geval, zo hebben we begrepen, heeft dat niet geleid tot een veroordeling. Wel zijn er een aantal bestuurlijke boetes uitgedeeld, maar ook die zijn elk jaar op één hand te tellen. De vraag is dus waarom er zo weinig strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd. Moeten we concluderen dat marktmisbruik hier nauwelijks voorkomt? Of is het gewoon verdomd moeilijk om erachter te komen? Soms maken de koersen vlak voor een bedrijfsovername een verdacht sprongetje. Dan weet je dat dat geen toeval kan zijn, maar kom er maar eens achter dat iemand een ander iets heeft ingefluisterd op de golfclub of in de kroeg. Uit een Amerikaans onderzoek zou blijken dat bij een kwart van de overnames wordt gehandeld met voorkennis. Dat is natuurlijk lastig om vast te stellen, want we weten niet wat we niet weten, maar de grap is dat

je soms wel degelijk kunt zien dat er hoogstwaarschijnlijk wordt gehandeld met voorkennis, bijvoorbeeld aan dat sprongetje in de koersen. Dat wil echter nog niet zeggen dat je de daders kunt oppakken. Houdt de AFM eigenlijk statistieken bij waaruit blijkt hoe vaak er een vermoeden van voorkennis is? Valt er bijvoorbeeld een inschatting te maken zoals men die ook in de VS heeft gemaakt? Je kunt dus wel stellen dat het vaak voorkomt dat mensen niet worden berecht, terwijl ze het eigenlijk wel weten. Is er echt niets aan te doen waardoor de pakkans verhoogd kan worden? Heeft het OM mogelijkheden om bijvoorbeeld het recherchewerk uit te breiden?

Daarmee kom ik automatisch bij de bevoegdheden van de AFM. In de consultatieronde van de voorliggende wet vroeg de AFM de bevoegdheid om overzichten te kunnen opvragen van telefoon- en telecomproviders. Ook vroeg men naar de mogelijkheid om effectenrekeningen te bevriezen. Beide punten zijn niet overgenomen in de wet. De AFM zou dit wel kunnen regelen via het Openbaar Ministerie, maar ik neem aan dat de AFM dit soort verzoeken niet voor niets doet. Krijgt men altijd direct informatie als men een verzoek indient bij het OM? Bevriest het OM dan ook direct een effectenrekening? De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft een punt: als het strafvorderlijke belang wegvalt bij het OM, heeft dat natuurlijk impact op het bestuursrechtelijke proces bij de AFM. In die zin wil je een bepaalde onafhankelijkheid van de AFM ten opzichte van het Openbaar Ministerie. De Minister schrijft dat hij hier op een later tijdstip op terugkomt en dat er nog wordt gekeken naar een uitbreiding van de bevoegdheden van de AFM. Wanneer kunnen we een en ander verwachten?

In de richtlijn staan afspraken over strafrechtelijke sancties. Ik lees: ten minste ernstige vormen van marktmisbruik. Wat wordt daaronder verstaan? In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat het afhankelijk zal zijn van de omstandigheden van het geval of een overtreding als ernstig moet worden beschouwd of niet. Dat lijkt mij niet zo'n harde afspraak; eigenlijk kan het alle kanten op gaan. In het geval van marktmanipulatie kan worden gedacht aan gevallen waarin waardeverandering van het financieel instrument of van het aanvankelijk gebruikte bedrag aan middelen groot is. Zo staat het er. De vraag is natuurlijk wat «groot» is. Eigenlijk weten we nog steeds niet wanneer sprake is van «ernstig». Dat laat veel mogelijkheden aan landen om hieraan op een eigen manier invulling te geven. Het door Nederland gekozen criterium, namelijk dat er sprake moet zijn van opzet, lijkt mij een veel beter criterium. Bovendien is dat criterium ook veel beter hanteerbaar. Anders krijg je weer interpretatieverschillen tussen landen over de vraag wanneer iets ernstig genoeg is voor het strafrecht. Stel dat dit wordt ingevoerd, wordt dan ook bijgehouden of er meer strafzaken zijn, of dat marktmisbruik beter kan worden aangepakt?

Ook benchmarks zijn meegenomen. Aanleiding hiervoor was natuurlijk de Libor-fraude. Moet je niet meer generiek kijken? Als je een generieke maatregel hebt om fraude aan te pakken – hierover hebben we het al eerder gehad – moet je toch meer meepakken? Sommige publieke informatie heeft grote invloed op koersen. Denk aan ratings die uitkomen of de Amerikaanse banencijfers. Als je daarvan voorkennis hebt, kun je zaken beïnvloeden. Ziet deze wetgeving hier eigenlijk ook op?

Ik kom op de permanente ontzegging van de bevoegdheid. In onderdeel H van de artikelsgewijze toelichting is sprake van de mogelijkheid om een persoon tijdelijk de bevoegdheid om te handelen vanaf een rekening te ontzeggen. Waarom is hier de mogelijkheid van een permanente ontzegging van de bevoegdheid uitgesloten?

Ten aanzien van het toezicht vroeg ik mij het volgende af. Het gaat om handel in instrumenten die zijn toegelaten op de verschillende platforms: de beurs, de MTF's en de OTF's. De instrumenten kunnen worden verhandeld buiten deze platforms. Ik weet dat dit hierop betrekking heeft,

maar hoe houd je daar eigenlijk toezicht op? Het is natuurlijk best wel lastig om op die handel toezicht te houden.

De heer **Nijboer** (PvdA):
Voorzitter. Toen de Libor-fraude ook in Nederland bekend werd en toen bekend werd dat ook Nederlandse financiële instellingen zich daaraan schuldig hadden gemaakt, ging er een schok door de Nederlands bancaire sector heen. Men dacht dat het toch allemaal wat Angelsaksische toestanden waren, maar Nederland was ook een speler in deze wereld en uiteindelijk moest een bestuursvoorzitter daardoor aftreden. Dat maakte ook duidelijk dat de wetgeving op het gebied van malversaties en manipulatie van benchmarks niet bij de tijd was. De PvdA-fractie is blij dat er nu wetgeving komt om een en ander bij de tijd brengen. We zullen deze wet dan ook steunen. Ik heb nog wel drie vragen.
De eerste vraag is al prominent naar voren gebracht door de heer Merkies. We hebben nu boetes voor instellingen, maar komen de mensen die deze misdrijven begaan, nu ook eens achter de tralies? Worden zij ook vervolgd? De heer Merkies is nagegaan in hoeveel gevallen deze zaken bij het OM aanhangig zijn gemaakt. Ik heb zelf naar het omgekeerde gekeken. Er zijn 25 boetes op dit terrein uitgedeeld door de AFM, want we hadden natuurlijk al wetgeving die dit verbood; anders hadden de Libor-boetes ook niet kunnen worden uitgedeeld. Maar hoeveel mensen zijn strafrechtelijk vervolgd? Hoe wordt geborgd dat dit ook gebeurt? Er zijn nu hogere boetes die zijn gerelateerd aan de omzet. Instellingen zijn dus de pineut, maar ook de mensen die deze misdrijven begaan, moet een zware straf boven het hoofd hangen.
Mijn tweede vraag gaat over het gebied dat de wet bestrijkt. De wet gaat over financiële instrumenten, maar je zou kunnen betogen dat spot- en bijkomende derivatenmarkten er ook onder zouden kunnen worden gebracht. Waarom is ervoor gekozen om die erbuiten te houden?
Mijn derde vraag gaat over de relatie met andere boetes. Ik heb die vraag vaker gesteld, dus de Minister zal hier niet verbaasd over zijn. De boetes worden steeds meer omzetgerelateerd, maar we hebben verschillende toezichthouders, zoals de AFM en de Nederlandsche Bank. Voor andere misdrijven kunnen boetes worden opgelegd door de Autoriteit Consument & Markt. We hebben er eerder naar gevraagd en er wordt wel gezegd dat het allemaal een beetje dezelfde kant op gaat, maar ik heb toch de indruk dat het een behoorlijke lappendeken aan misdrijven, boetes, boetecategorieën, vergrijpen en bijbehorende straffen is. Wanneer wordt daar eenduidigheid in aangebracht? Op misbruik op de goederenmarkt wordt nu bijvoorbeeld toezicht gehouden door de ACM en dat is weer wat anders dan de financiële kant, waar de AFM op toeziet en de pensioenfondsen, waar DNB op toeziet. Hoe zorgen we ervoor dat een en ander een beetje vergelijkbaar is? Wat de PvdA betreft gaat dat op basis van een percentage van de omzet en niet op basis van boetecategorieën. Dat is op zich goed geregeld in deze wet, maar de PvdA-fractie zou graag zien dat de verhouding tussen verschillende vergrijpen en misdrijven en de verschillende toezichthouders in het vervolg eenduidig wordt. Misschien moet er een keer een brief komen waarin uiteen wordt gezet hoe bepaalde zaken zich tot elkaar verhouden. Dit ziet natuurlijk niet alleen op deze wet, maar ook op allerlei wetten en boetes die er al zijn voor verschillende misdrijven.

De heer **Ronnes** (CDA):
Voorzitter. Veel vragen van de CDA-fractie zijn in de nota naar aanleiding van het verslag naar tevredenheid beantwoord. Ik wil nog enkele punten naar voren brengen. Het CDA is voorstander van de implementatie van deze wetgeving, want marktmisbruik moet worden tegengegaan. Het CDA is voor een eerlijke economie waarin ondernemers, bedrijven en burgers op een rechtvaardige wijze hun boterham kunnen verdienen, terwijl

misbruik en onrechtmatig profiteren hard worden aangepakt. Met deze implementatiewet komt dat gegeven weer een stukje dichterbij, al doen we in Nederland al veel goed op dit gebied. Misschien worden we in Nederland nu alleen meer beschermd tegen marktmisbruik als we in andere landen economisch actief zijn.
We hebben de afgelopen maanden verschillende implementatiewetten voorbij zien komen, waarin Europees afgesproken regels in de Nederlandse wet worden geïmplementeerd. Vaak hebben de wetten weinig impact, omdat wij in Nederland al vergelijkbare wetten hadden. Toch schuurt het soms, zoals bij de Hypotheekrichtlijn, waarbij er weer extra regels vanuit Europa komen, terwijl de Nederlandse praktijk al prima voldoet. Hoe kijkt de Minister daartegen aan? Wil hij koste wat kost een deken aan Europese regelgeving over Nederland leggen, terwijl wij op financieel gebied zelf al veel goed regelen? Is de Minister bereid om bij verdere regelgeving wat terughoudender te zijn als het gaat om financiële zaken die we in Nederland al goed hebben geregeld?
Over de klokkenluiders zeg ik het volgende. Uit principe vindt het CDA dat klokkenluiders geen financiële prikkel nodig zouden moeten hebben om misstanden te melden, maar het CDA begrijpt best dat er gevallen denkbaar zijn waarin een financiële stimulans nodig is om mensen over de streep te trekken om een melding te doen. Het kan groter financieel leed voorkomen en dat is rechtvaardig. We hebben echter wel moeite met het gegeven dat iemand die zelf overtreder is en bijvoorbeeld uit wroeging een melding doet, daarvoor misschien ook een financiële beloning krijgt. De Minister legt in zijn schriftelijke beantwoording uit dat een dergelijke melder dan een lagere boete kan krijgen. Kan de Minister garanderen dat zo iemand niet met slechts een waarschuwing wegkomt en vervolgens als kers op de taart ook nog een financiële bonus krijgt? Want dat wil het CDA niet. Dit zorgt er misschien voor dat er minder meldingen komen, maar een beloning voor iemand die zich schuldig heeft gemaakt aan marktmisbruik, is een stap te ver.

De **voorzitter**:
Hiermee eindigt de eerste termijn van de zijde van de Kamer. We gaan na de schorsing verder met het antwoord in eerste termijn van de Minister.

De vergadering wordt van 16.36 uur tot 16.48 uur geschorst.

Minister **Dijsselbloem**:
Voorzitter. Wij vervangen met deze Europese regelgeving ten dele nationale wetgeving. Op onderdelen is dit ook echt nieuw en betreft het zaken die niet geregeld waren. Wij grijpen dit wetsvoorstel aan om ook een paar dingen te regelen die we nationaal willen.
Ik begin daarmee, omdat de heer Ronnes zijn termijn begon met een opmerking die in de context van de brexit en het debat over Europa precair was. Hij zei namelijk: moeten we nou echt koste wat het kost een Europese deken van regelgeving over Nederland heen leggen? In het debat over de brexit wordt vaak gezegd dat nationale politici eens wat minder vaak een negatief beeld moeten schetsen en de schuld bij Europa moeten neerleggen; misschien helpt dat. Dit is wel een aardig voorbeeld daarvan, dus ik ga nu even op dit punt terugduwen op de heer Ronnes. Hier is geen sprake van het leggen van een Europese deken over Nederland, waar wij het zo goed geregeld hebben. In de eerste plaats zijn we er, waar het om marktmisbruik gaat, gewoon door schade en schande achter gekomen dat het helemaal niet goed geregeld was, en is er echt veel voor te zeggen om het Europees te regelen. Het zijn immers ook veelal Europese markten, en zelfs internationale spelers. Bij de Libor zaten er mensen in Utrecht, in Londen, in de VS en misschien ook op andere locaties, die gezamenlijk informatie uitwisselden en het gedrag coördineerden. Er is dus wel echt iets voor te zeggen om dit internationaal of

Europees goed te regelen. Op onderdelen was het namelijk gewoon niet geregeld. Verder zitten er dingen in die wij nationaal beter willen regelen. Dat brengt me op een tweede punt; daarna ga ik proberen het gestructureerder aan te pakken. De heer Nijboer vroeg hoe het zit met boetes en hoe de toezichthouders AFM en DNB zich verhouden tot al die verschillende typen overtredingen. We hebben dit wetsvoorstel aangegrepen om het hele boetesysteem van de Wft te herzien. Daarvoor komt de heer Nijboer alle lof toe. Ik heb hier een mooi staatje dat inzichtelijk maakt hoe wij door het hele wetsvoorstel heen de systematiek van de boetes hebben aangepast. Dat hem dat was ontgaan, is jammer, temeer omdat dit door hem zelf in gang is gezet. Hij heeft gezegd dat we dit zouden moeten doen. Daarmee hebben we dus de boetesystematiek voor onze twee toezichthouders in één stelsel gezet. Er is veel meer logica in aangebracht. Bij zware overtredingen geldt bijvoorbeeld in principe altijd een percentage van de omzet. Dat zijn principes die de heer Nijboer zal herkennen. Deze toezegging aan hem lag er al een tijdje. Misschien wil hij in tweede termijn reflecteren op de vraag of wij dit goed hebben gedaan? Het belonen van melders is in dit kader een van de thema's die nog open staan en waarmee we nog aan de slag moeten gaan. Ik maak daarbij onderscheid tussen melders die zelf met de vingers in de pot hebben gezeten, en die dus zelf in de fout zijn gegaan, en melders die dat niet hebben gedaan. Die zou je een beloning kunnen geven. Bij melders zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om een verlaagde boete. Daarover is het gesprek nog gaande. Op dit moment loven AFM en DNB geen tipgeld uit. Dat zou onder specifieke omstandigheden wel zinvol kunnen zijn. Tegelijkertijd moet je ervoor waken dat je mensen die over de schreef zijn gegaan, te snel laat ontsnappen met een kwijtgescholden boete of anderszins. Dat is ook het dilemma dat de heer Ronnes aansnijdt. Hij vindt het een stap te ver gaan om boetes voor overtreders te verlagen of kwijt te schelden. Het is in principe aan de toezichthouders om voor- en nadelen af te wegen. Ik hecht er wel aan dat er beleid op dit punt wordt geformuleerd. Het gebeurt tot nu toe niet, maar er was ook geen beleid dat de vraag stelde of we het ooit wel of niet zouden overwegen. Het ligt dus stil. Ik denk dat het belangrijk is dat de toezichthouders iets explicieter en proactiever de voor- en nadelen afwegen en voor zichzelf beleid formuleren over de vaag hoe zij met deze mogelijkheid, die strikt genomen wel bestaat, om zouden willen gaan. Dat verzoek zou ik aan de toezichthouders willen richten.

De heer **Ronnes** (CDA):
Moet ik deze opmerking zo uitleggen dat de Minister de toezichthouders verzoekt om rekening te houden met hoe zij dat gaan uitvoeren of vast gaan leggen? In hoeverre hebben wij de zekerheid dat zij geen beloning of bonus zullen uitdelen aan iemand die zich schuldig heeft gemaakt aan misstanden?

Minister **Dijsselbloem**:
Dat vergt een iets preciezere afweging en uitwerking. Ik zou dan zelf moeten zeggen waar de scheidslijn ligt. In de voorbereiding van dit debat hebben wij vastgesteld dat het nu niet gebeurt. Daarom is er misschien ook niet actief over nagedacht. Waarom niet? Wanneer wel? Zou het wel kunnen? Wanneer dan? Mijn conclusie is dat ik het wenselijk vind dat daarvoor een beleidslijn wordt ontwikkeld, ook al is het tot nu toe niet gebeurd. Ik kan mij voorstellen dat wij de Kamer daarover informeren. Dit is een gevoelig thema, zoals bekend uit het strafrecht of van de belastingen. Het kan ook politiek beladen zijn. Ik vind dat echt goed moet worden vastgelegd wat het beleid is. Alleen maar de vaststelling dat we het tot nu toe niet doen, is voor mij niet voldoende. Ik kom daarop terug bij uw Kamer.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):
De Minister geeft aan dat hij AFM en DNB daar zelf over laat denken en een lijn voor ontwikkelen. Hij geeft zelf ook al aan dat het natuurlijk wel gebeurt, bijvoorbeeld in het strafrecht en bij de Belastingdienst. Zou het niet veel logischer zijn om bij die lijnen aan te sluiten en te bekijken wanneer wel en wanneer niet in plaats van AFM en DNB een eigen soort verhaal opgetuigd moet worden?

Minister **Dijsselbloem**:
Het is zeker gewenst om te kijken bij de buren. Ik kan niet helemaal overzien of de lijn die het OM hier hanteert, ook toepasbaar is. Het zijn natuurlijk andere typen overtredingen, misdrijven en wat dies meer zij. Het is zeker zinvol om te bekijken hoe het gaat bij de andere overheidsdiensten die daar wel – wanneer en onder welke voorwaarden? – gebruik van maken.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):
Ik begrijp dat de Minister zegt dat het nu niet mogelijk is. Als dit wel mogelijk moet worden gemaakt, moet de wet in Nederland dan worden aangepast? Hoe wordt de Tweede Kamer daar verder bij betrokken? Zoals de Minister zelf al zegt, is dit inderdaad een gevoelig onderwerp. Ik zou het goed vinden als de Tweede Kamer in ieder geval nauw betrokken wordt bij de implementatie.

Minister **Dijsselbloem**:
Er is een misverstand. Het is nu in principe wel mogelijk, maar men doet het niet. Dat zou ook het beleid kunnen zijn, maar dan moet even worden vastgesteld dat het beleid gewoon is: we doen het niet. De praktijk is nu dat het niet gebeurt. Als de toezichthouders het in bepaalde gevallen niet kunnen uitsluiten en daarbij zeggen om welk type gevallen het gaat en welke beperkingen of zorgvuldigheidsvereisten daarvoor gelden, dan zullen we dat natuurlijk moeten beoordelen, omdat dit onder mijn politieke verantwoordelijkheid gebeurt. Als daar een heel gek beleid uit komt, moet ik dat kunnen verantwoorden. Ik zal de Kamer dus daarover informeren. Maar het kan nu in principe wel, alleen gebeurt het in de praktijk niet. Dat is de situatie.

De heer **Merkies** (SP):
Ik vind dit best lastig. Je wilt natuurlijk slecht gedrag bestraffen en goed gedrag belonen. Het gaat hier om tipgeld. Je wilt eigenlijk niet dat dat de intrinsieke prikkel is. Mede omdat het zo ongelooflijk moeilijk is om hierachter te komen – ik heb al het voorbeeld van handel met voorkennis genoemd – is de vraag of het effectief is. Wij hebben uit andere gevallen, uit Amerikaans onderzoek, begrepen dat het vaak niet effectief is. Het kijken naar Nederlands of buitenlands onderzoek hierover zou enorm helpen bij het vormen van een oordeel over de vraag of het ook effectief is gebleken.

Minister **Dijsselbloem**:
Ik wilde bijna zeggen: dat gaan we doen. Ik zal dit aan de toezichthouders meegeven bij het ontwikkelen van hun beleid op dit punt. Wij moeten goed begrijpen dat het hen op basis van de wet is toegestaan, maar ik vind dat er beleid daarvoor moet komen. Ik zeg aan mevrouw De Vries toe dat zij ook zullen kijken naar de manier waarop het OM en de Belastingdienst dat doen. Daarbij moet vooral gekeken worden naar de zorgvuldigheidseisen daaromheen. Ik zeg de heer Merkies toe dat eveneens zal worden gekeken naar de ervaringen in bijvoorbeeld het VK, waar men dit niet doet, en de VS, waar men dit wel doet. Er zijn gewoon lessen te leren. Overigens nogmaals: een beloning voor mensen die zichzelf schuldig hebben gemaakt aan wetsovertredingen, lijkt me niet aan de orde. Je hebt

het in deze context meer over clementie, boetevermindering of dat soort varianten. Hier gaan we dus naar aanleiding van het wetsvoorstel preciezer naar kijken en dan komen wij erop terug.
De heer Merkies heeft gevraagd waarom het verbod op handel voor eigen rekening maar voor beperkte tijd kan worden opgelegd. Het is een maatregel die ingrijpend is, vergelijkbaar met het beroepsverbod van artikel 1:87. De vrijheid tot het uitoefenen van een beroep wordt beperkt. Om die reden is een beperking tot twee jaar gerechtvaardigd.
De heer Merkies heeft gevraagd waarom handel met voorkennis zo weinig wordt blootgelegd, zeg maar de pakkans. Hij vroeg ook of er statistieken zijn van vermoedens van handel met voorkennis. Hij heeft volstrekt gelijk dat het moeilijk op te sporen is zonder informatie van binnenuit. Als de kring van betrokkenen gesloten blijft, is het buitengewoon moeilijk om het bloot te leggen. Je hebt inside-information nodig om het op het spoor te komen. Daarom is er een discussie over de vraag of je tipgeld moet uitloven, boetes moet verminderen, et cetera.
Een van de manieren om de pakkans te vergroten is de verplichting van de verordening voor instellingen om zelf transacties te monitoren en eventuele verdachte transacties te melden. Instellingen hebben er zelf ook belang bij om dat na te gaan. Het is vaak niet de instelling zelf die het doet, maar het zijn handelaren of mensen die voor die instelling werken. De instellingen hebben zelf ook een verantwoordelijkheid om dat bloot te leggen en aan te pakken.
Ik beschik niet over informatie over vermoedens. We weten wel dat er in de afgelopen vijf jaar 25 gevallen van marktmisbruik waren waarin boetes zijn opgelegd, zoals de heer Nijboer al zei. Het zal ongetwijfeld meer – zo niet veel meer – voorkomen.
De heer Nijboer heeft gevraagd waarom de marktmisbruikregels niet van toepassing zijn op de grondstoffenmarkt. De verordening is van toepassing op de handel in financiële instrumenten, waaronder grondstofderivaten. De Europese Commissie heeft een impactassessment gedaan. De uitkomst daarvan is dat het niet passend is om deze regels voor de financiële markten zonder meer toe te passen op grondstoffenmarkten, gezien de zeer verschillende karakteristieken van deze markten, wat betreft de structuur en de factoren die van invloed zijn op de prijsvorming. Grondstoffen zijn niet onderling inwisselbaar, wat bij financiële instrumenten wel zo is. Er zijn veel verschillen tussen die markten. De Commissie heeft die afweging onderbouwd met die impactassessment vooraf.
De heer Merkies heeft ook gevraagd hoe je toezicht houdt op handel buiten de platforms. Dan ben je vooral afhankelijk van de meldingen van de marktparticipanten over eigen transacties en van het bijhouden van insiderlijsten. Verder is het belangrijk om in te zetten op preventie. De AFM doet dat ook. Het is belangrijk om voorwetenschap zo snel mogelijk openbaar te maken. Dat is de verantwoordelijkheid van bedrijven en instellingen zelf. Verder moet bekend zijn welke zorgvuldigheidsvereisten daarbij gelden.
De heer Merkies vraagt of de wetgeving ook ziet op generiek marktmisbruik. De regels zien op handel met voorwetenschap en marktmanipulatie wat betreft financiële instrumenten die verhandeld worden op gereguleerde handelsplatforms, beurzen, Multilateral Trading Facilities (MTF), en straks na MiFID II ook de Organised Trading Facilities (OTF). Het maakt daarbij niet uit of de transactie echt op het platform plaatsvindt. Ook «over the counter»-transacties vallen dus binnen de reikwijdte.

De heer **Merkies** (SP):
Ik stel deze vraag omdat op een gegeven moment bleek dat bij benchmarks niet bestraft werd. Aanvankelijk had men dat over het hoofd gezien. Daardoor dacht ik: als er een generieke maatregel is waar benchmarks wel onder vallen, dan zou dat misschien wel kunnen. Het is gewoon een open

vraag. Ik noem bijvoorbeeld de ratings. Ik weet niet of die eronder vallen, maar het gaat om informatie van een officiële instelling of een andere instelling die informatie publiek maakt. Je kunt je voorstellen dat daar een medewerker zit die deze kennis mee naar huis neemt en weet dat de koersen daarop gaan reageren. Is ook dit soort misbruik hierdoor afgedekt?

Minister **Dijsselbloem**:
Het kan zijn dat ik nu terecht gecorrigeerd word. Als het financiële instrumenten zijn, dan vallen zij onder deze wet. Zijn het geen financiële instrumenten, dan lijkt het mij een verantwoordelijkheid van de ACM om na te gaan of hierbij de mededinging in het geding is. Volgens mij maakt het niet zoveel uit of het publieke informatie is. Er kan ook sprake zijn van voorkennis van publieke informatie die de koers zou kunnen beïnvloeden. Die voorkennis kan misbruikt worden door daarmee te gaan handelen. Het gaat dus om het instrument, niet om de bron van de informatie. Dat lag in de vraag van de heer Merkies besloten.

De heer **Merkies** (SP):
Dan ga je ervan uit dat de informatie altijd is gekoppeld aan een instrument. Ik weet niet of dat altijd het geval is. Ik stel mijn vraag in het verlengde van het verhaal over de benchmarks. Benchmarks zijn geen financiële instrumenten.

Minister **Dijsselbloem**:
Ja, maar benchmarks zijn nu expliciet hier geregeld. Volgens mij moet je echt even uit elkaar houden met welk instrument je de markt gaat manipuleren of dat je gaat handelen met voorkennis. Dat zat immers ook in de vraag van de heer Merkies besloten: als je die informatie nu hebt uit ... Voor het instrument is het volgens mij geregeld. Deze wetgeving ziet specifiek op financiële instrumenten. Benchmarks zijn hier nu ook in geregeld. Stel dat wij het instrument nog niet kennen. Er is geen generieke bepaling voor financiële instrumenten die wij nog niet kennen. Ik zoek naar het antwoord op de vraag van de heer Merkies.

De heer **Merkies** (SP):
Laat ik bijvoorbeeld een rating nemen die niet op een instrument maar op een land betrekking heeft. Ratings kunnen overal betrekking op hebben. Daarop zou je met een aankoop kunnen anticiperen.

Minister **Dijsselbloem**:
Right. Soms is de vraag zo intelligent dat wij in verwarring achterblijven. Ik ga het nog verder uit elkaar trekken. Je hebt voorkennis op basis van informatie. Het doet er niet toe waar die informatie vandaan komt of van wie die komt. Er kan marktmanipulatie plaatsvinden met een bepaald instrument. Als het financiële instrumenten zijn, valt het onder deze wetgeving. Wat zit daar nog tussen? Instellingen, zoals rating agencies, staan ook zelf onder toezicht, namelijk van de Europese AFM. ESMA houdt toezicht op de rating agencies. Dat is tegenwoordig ook geregeld. Daartussenin zie ik even geen lacunes meer. Mochten ze er zijn, dan kijken wij daar weer naar.
In de wet zit een delegatiegrondslag. Het is begrijpelijk dat mevrouw De Vries vraagt wat die nu gaat betekenen. Er kunnen immers allerlei dingen veranderen en dan is de Kamer daar niet bij betrokken. Onze verwachting is dat het echt om kleine dingen gaat, om kleine lidstaatopties. Ik begrijp dat mevrouw De Vries in ieder geval de mogelijkheid wil hebben om daarbij te interveniëren. Mijn voorstel zou niet zijn om nu formeel in de wet een voorhangprocedure op te nemen ten aanzien van alle mogelijke wijzigingen die er aan komen. Ik denk echt dat dit te zwaar zou zijn. Wij denken dat het om ongeveer vier wijzigingen per jaar zou kunnen gaan.

Dus we kunnen afspreken dat we in het eerste jaar elke keer dat er een kleine wijziging is, die ook melden aan de Kamer bij gewone brief. Als de Kamer daar dan een debat over wil voeren of mij wil weerhouden van deze wijziging, dan doen we dat via de gewone parlementaire procedure. Dan kunnen we over een jaar verder kijken om na te gaan of het echt zinvol is of dat het om heel kleine dingen gaat. Het is dan dus geen formele voorhang maar een soort informele voorhang, hoewel ik eigenlijk niet weet of zoiets bestaat.

De **voorzitter**:
Bij dezen.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):
Ik weet ook niet of die bestaat. De vraag is nu wel of dit betrekking heeft op alleen deze verordeningsaanpassingen. De Minister heeft het over lidstaatopties die gebruikt kunnen worden. Er zijn verschillende lidstaatopties die nu niet gebruikt worden en die volgens mij behoorlijk zwaar zijn. Dan is wel de vraag wanneer je er een wetswijziging van maakt en wanneer het via een AMvB geregeld kan worden. Als ik de delegatiegrondslag lees, kan het volgens mij allemaal via AMvB. Als het om heel wezenlijke zaken gaat, vind ik het toch wel ingewikkeld dat de Tweede Kamer – na vier keer houdt het dan op – er geen zeggenschap meer over zou hebben.

Minister **Dijsselbloem**:
Deze discussie is Wft-breed en gaat dus niet alleen over de verdere implementatie van deze verordening. Mijn voorstel zou niet zijn om u vier keer te informeren en daarna niet meer, maar wel om u vier keer te informeren over hoe beperkt wij deze delegatie van bevoegdheden zouden willen gebruiken. Dan kunnen we met elkaar opnieuw het debat erover voeren of u daarmee door wilt gaan. We zouden het bijvoorbeeld met een jaar kunnen verlengen als u wat langer in de gaten zou willen houden hoe dit zich gaat ontwikkelen. Daarnaast zeg ik u zonder meer toe dat wanneer het echt om nieuwe wetgeving of zwaarwegende wijzigingen gaat, we dat altijd aan de hand van normale wetswijzigingen zullen doen. Het is dus niet onze bedoeling om hier carte blanche te krijgen om allerlei grote toeters en bellen in de wet te hangen. Het gaat echt om kleinere wijzigingen, technische detailpunten die soms in een verordening of in wetgeving nodig zijn. Dus ik zoek een praktische manier om uw vertrouwen te verdienen de komende jaren.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):
Er komen ook nieuwe kabinetten en ook nieuwe ministers.

Minister **Dijsselbloem**:
Ja, die zijn minder te vertrouwen, dat ben ik met u eens.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):
Maar laat ik het dan van de andere kant aanvliegen. Wat zou er tegen een lichte voorhang zijn? Dat komt namelijk ook gewoon neer op het melden aan de Kamer met daarbij een reactietermijn. Als de Kamer dan niet reageert, is het volgens mij ook gewoon geregeld. Ik heb altijd begrepen dat er twee varianten van voorhangprocedures zijn, een lichte en een zwaardere. Dus wat zou er op tegen zijn om die lichte voorhang te hanteren?

Minister **Dijsselbloem**:
Nou, het is gewoon werk en gaat ten koste van de snelheid. De VVD is natuurlijk altijd voor een kleine overheid. Op het ministerie doen we ook ons best om klein te blijven. Dus denken wij dat als het echt om kleine

technische wijzigingen gaat, we met een lichte procedure zouden kunnen volstaan. Daarnaast is snelheid van belang. Als je wetgeving op onderdeeltjes – het gaat om kleine aanpassingen – snel kunt doen, is dat volgens mij in ieders belang, ook in het belang van de sector. Maar goed, ik ben te lang parlementariër geweest om mij hiertegen te verzetten. Het is aan de Kamer. Als het helpt, kunnen we dat ook nog voor twee jaar afspreken. Mijn voorstel is dan dat we de komende twee jaar gewoon alle wijzigingen per brief bij de Kamer melden en dat we dat vervolgens over twee jaar opnieuw overwegen. De griffier legt dat vast, zodat we dat niet vergeten. Dan bekijken we of het nodig is en of we het moeten voortzetten. Dat kan altijd nog.
Mevrouw De Vries heeft voorts een vraag gesteld over de extra inspanningen, over de inzet die nodig is van de AFM. Leidt de uitbreiding met 2,5 fte tot een verhoging van de toezichtkosten? Wij zijn nu in overleg met de AFM om het kader voor de toezichtkosten, zeg maar het begrotingskader, opnieuw te herijken. Wij willen naar een systematiek toe waarbij dit soort kleine veranderingen – additionele taken – niet elke keer leiden tot een hogere begroting. Er moet voortaan binnen de begroting rekening worden gehouden met enige flexibiliteit en een mogelijkheid tot uitbreiding. Ik wil dat kader gewoon vastzetten voor een aantal jaren, zoals we dat het afgelopen jaar overigens ook hebben gedaan, maar ik wil daarbinnen dat de toezichthouders een soort flexibele schil creëren, zodat we het kader niet elke keer moeten aanpassen, als er weer een wetswijzigingetje is en er een paar fte bij moeten of moeten worden verschoven. Dat is de nieuwe systematiek en die zou, wat mij betreft, ook hiervoor moeten gelden. We komen zeer binnenkort bij de Kamer terug op die nieuwe, meer flexibele benadering van het toezichtkader.
Er zijn vragen gesteld over de samenwerking met het OM. Daarbij gaat het om vragen als: wat gebeurt er nu, hoeveel mensen worden er veroordeeld, wie zitten er achter de tralies? Er is een convenant en dat is belangrijk om de samenwerking tussen het OM, de AFM en de FIOD goed te regelen. Er is een tripartiete overleg tussen deze drie, waarin de wijze van afdoening van bepaalde overtredingen wordt afgestemd. Je mag immers niet drie keer worden vervolgd voor dezelfde overtreding. De toezichthouders moeten dus heel goed van elkaar weten wie de vervolging doet, of dat het meest voor de hand liggend is en of dat het meest effectief is. De andere instanties moeten het daarmee ook accepteren. Dat convenant bestaat sinds 2009. De wetgeving die we hier nu implementeren, brengt daarin geen verandering. Dit belangrijke punt blijft bestaan.
De heer Merkies heeft heel concreet gevraagd wanneer iemand voor het laatst de gevangenis in moest voor marktmisbruik. Ik neem aan dat hij deze vraag beperkt tot Nederland. Ik kan die vraag zo niet beantwoorden, want ik heb de precieze feiten niet voor me. Wel is op 7 maart 2016 een persoon veroordeeld voor marktmisbruik. Ik heb de informatie of die persoon daadwerkelijk de gevangenis in gaat, nu echter niet paraat.
De heer Nijboer vraagt hoeveel mensen er strafrechtelijk zijn vervolgd voor dit type misdrijf. Dat wordt niet afzonderlijk bijgehouden door de rechterlijke macht. Aangiftes worden wel bijgehouden. Het gaat hier jaarlijks om – en dat is een heel precieze kwalificatie – een handjevol mensen. Dat komt overigens ook overeen met de 25 boetes in vijf jaar tijd. Dat is precies dat handjevol.
Zijn er mogelijkheden om de pakkans te verhogen, bijvoorbeeld door uitbreiding van de recherchecapaciteit? Dat is natuurlijk in de eerste plaats aan het OM. Dat is een vraag die aan de Minister van Justitie moet worden gesteld. Aan hem zou dan gevraagd moeten worden om de recherchecapaciteit of de prioriteiten bij de recherche te verleggen. Ik merk wel dat het OM de afgelopen jaren echt meer heeft geïnvesteerd in het aanpakken van financiële fraude. Het OM is daar ook echt meer belang

aan gaan hechten. Dat juich ik natuurlijk toe, maar ik heb verder geen bevoegdheid om het OM daarin bij te sturen. Dat is principieel ook juist.

De heer **Nijboer** (PvdA):
Dank voor de antwoorden op de vragen, maar die stellen mij niet helemaal gerust. Als slechts tegen een handjevol mensen aangifte wordt gedaan en dus een beperkt aantal mensen wordt veroordeeld, waar ligt dat dan aan? Als ik de wet goed heb gelezen, is het gewoon strafrechtelijk vervolgbaar in Nederland. De wet is dus al bij de tijd en men kan al achter de tralies als men zich heeft misdragen. Maar het gebeurt niet.

Minister **Dijsselbloem**:
Dat is gewoon waar. De heer Merkies heeft terecht gezegd dat het buitengewoon moeilijk aantoonbaar en bewijsbaar is. Vaak is het slechts een kleine kring van mensen die het weten, dus het is moeilijk bloot te leggen en al helemaal moeilijk te bewijzen als die kring niet wordt doorbroken door iemand die het bekendmaakt of zich meldt. Dat blijf zo. Wij zullen proberen om met de AFM, de FIOD en het OM meer cijfers te genereren. Ik ben van Financiën dus ik houd erg van cijfermatige antwoorden. Vertel mij nu maar gewoon hoeveel het er zijn geweest de afgelopen jaren. Het enige getal dat ik ken komt bij de AFM vandaan. Dat zijn die 25 boetes in vijf jaar. Van het OM heb ik gewoon geen cijfers, wat mij niet bevredigt. Ik ga proberen die informatie te achterhalen voor zover een en ander wordt geregistreerd. Het tripartite overleg zou die informatie toch moeten kunnen leveren. Ik kom daar schriftelijk op terug.

De heer **Nijboer** (PvdA):
Dat lijkt mij heel goed. Dit gaat over marktmisbruik, maar de witteboordencriminaliteit waar dit onder valt, is natuurlijk veel breder. In het buitenland, welk land het ook is – Engeland, Amerika, maar ook andere Europese landen – zie je regelmatig mensen in de cel verdwijnen, terwijl dat in Nederland maar heel af en toe gebeurt. Ik noem de kwestie van de woningcorporatie en de Maserati; ik ben de naam even kwijt. Dit moet echter ook een dreiging zijn. Het moet niet zo zijn dat alleen het instituut waarvoor de mensen werken, hangt; mensen moeten ook persoonlijk straf krijgen als zij zich misdragen.

Minister **Dijsselbloem**:
Ik heb daar publiekelijk uitspraken over gedaan naar aanleiding van eerdere fraudezaken. Mij is toen uitgelegd dat je daar als Minister echt terughoudend in moet zijn. Ik ga niet over het vervolgen van mensen. Het OM bepaalt zelf wat daarin prioriteit heeft. De rechterlijke macht laat zich al helemaal niets door ons vertellen. Desalniettemin is het interessant om de feiten te weten. Hoeveel zaken zijn er geweest? Mijn vermoeden is dat de afgelopen jaren het aantal zaken rond financiële fraude – en dat is breder dan marktmisbruik – echt is toegenomen. Ik ga echter eerst bezien of wij de cijfers kunnen achterhalen, om te onderbouwen wat de trend daarin is. Veel meer kan ik er op dit moment niet over zeggen. Ik heb er wel een oordeel over, maar ik moet mij, geloof ik, inhouden.
Mevrouw De Vries en de heer Merkies hebben gesproken over de bevoegdheid van de AFM op het gebied van verkeersgegevens. Dat betreft gegevens op het gebied van telefonie en telecom in het kader van onderzoek, opsporing en het blootleggen van zaken. Wij hebben gezegd dat wij na de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel inzake dataretentie zullen bezien of het opvragen van verkeersgegevens ook een bevoegdheid van de AFM zou kunnen worden. Het is een gevoelige kwestie. U kent de maatschappelijke discussie hierover. Het heeft heel veel te maken met de privacy van mensen. Het is bepaald geen bevoegdheid die je onvoorwaardelijk geeft. Uit de Europese rechtspraak volgt dat een rechterlijke machtiging nodig is voor het opvragen van dit

soort gegevens. Daar moeten wij ook gevolg aan geven. De Minister van V en J streeft ernaar, het wetsvoorstel inzake dataretentie binnenkort bij uw Kamer in te dienen. Wij zijn daarin volgend en niet leidend. Dan heeft ... Even kijken ...

De **voorzitter**:
Mevrouw De Vries heeft nog een vraag op het vorige punt.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):
De Minister heeft in de beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat hij het zelf wel wenselijk zou vinden. Nu kan het via het OM worden geregeld. Wat kan er meer en makkelijker wanneer de AFM wel die bevoegdheid krijgt?

Minister **Dijsselbloem**:
Wanneer er ernstige verdenkingen zijn, vind ik het wenselijk dat de AFM die mogelijkheid heeft. Ik vind echter ook dat die omgeven moet zijn door voldoende waarborgen. Op dat punt zijn wij echt volgend. Ik vind dat eerst de Kamer het debat moet voeren met het kabinet, niet specifiek over de AFM maar over het bredere thema van dataretentie. Pas dan kunnen we afwegen of het anders dan wel beter geregeld moet worden. Ik kan nu dus niet invullen wat beter zou zijn en hoe het dan anders geregeld moet worden. We wachten echt het debat over het andere wetsvoorstel af.
De heer Merkies heeft gevraagd wat ernstige vormen van marktmisbruik zijn. Dat is van tevoren niet met een liniaaltje uit te tekenen; het is erg afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Handel met voorwetenschap en wederrechtelijke openbaarmaking van voorwetenschap kunnen als ernstig worden beschouwd als de invloed op de marktintegriteit, de behaalde winsten of verliezen, de omvang van de schade of de totale waarde van de verhandelde financiële instrumenten groot zijn. Het is niet preciezer afgebakend dan dat. Dat is de uitkomst van het Europese wetgevingsproces, dus daar zullen ook wij het mee moeten doen.

De heer **Merkies** (SP):
Dat begrijp ik. De inzet van Nederland was ook anders. Maar ik vind het bijzonder onbevredigend, want eigenlijk weet je dus niet of het in verschillende landen verschillend wordt gewogen. Juist in landen die voorheen hier al niet zo'n behoefte aan hadden, kan men er anders over denken. Vindt de Minister dit ook onbevredigend, omdat het nog zo veel ruimte laat? Kan dan op zijn minst de komende tijd worden bijgehouden of een en ander inderdaad tot interpretatieverschillen leidt?

Minister **Dijsselbloem**:
Ik vind het ook niet bevredigend, maar het is zoals het is. Dat betekent dat de jurisprudentie belangrijker wordt. De heer Merkies heeft gelijk dat die zich in verschillende landen verschillend kan ontwikkelen. Dat kan op enig moment weer bij elkaar komen bij het Europees Hof, maar hoeveel zaken zullen er de komende jaren het Europees Hof halen? Daar zit zeker een risico. Ik overlegde zojuist even met mijn buurvrouw van de ambtelijke ondersteuning of ESMA (European Securities and Markets Authority) hierin nog een rol kan vervullen. Ik begrijp nu dat we de Europese Commissie bereid kunnen vinden om bij te houden hoe dit zich in de praktijk gaat ontwikkelen. Dat zullen we dus onder de aandacht van de Commissie brengen, gegeven het risico dat de heer Merkies aanwees.

De heer **Merkies** (SP):
Is er dan op zeker moment een evaluatie?

Minister **Dijsselbloem**:
Dat vraag ik na.

De **voorzitter**:
Daarmee zijn we gekomen aan het einde van de beantwoording in eerste termijn. We gaan direct door naar de tweede termijn van de zijde van de Kamer. Als eerste is het woord aan mevrouw De Vries van de VVD.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):
Voorzitter. Ik heb drie punten in deze tweede termijn. Allereerst de financiële stimulansen. Het is voor mij belangrijk dat er ook wordt gekeken naar de Belastingdienst, omdat die misschien nog wel het meest vergelijkbaar is met dit soort zaken. Ik heb daar nog één vraag over. Wanneer is daar meer duidelijkheid over vanuit de AFM en DNB, gezien ook alle zaken die daar al over zijn gezegd?
Ik kom op de bevoegdheden van de AFM. Ik vind dat een bijzonder punt. De Minister schreef in de nota naar aanleiding van het verslag dat hij het wenselijk vindt om die bevoegdheden toe te kennen. Maar als er op dit moment niet aangegeven kan worden wat er wel en niet kan, vind ik het lastig om te beoordelen wat er precies de toegevoegde waarde van is om een behoorlijk zware bevoegdheid eventueel bij de AFM neer te leggen. Misschien kan de Minister daar nog op reflecteren?
De Minister zei dat de algemene grondslag voor het stellen van nadere regels Wft-breed is, maar ik word daar niet helemaal door gerustgesteld. Om een en ander goed te kunnen beoordelen, ontvang ik graag wat meer duidelijkheid over het voorstel van de Minister. De Minister gaf aan dat hij de wijzigingen in ieder geval twee jaar zal doorgeven aan de Tweede Kamer. Houdt dat in dat er na twee jaar nog een expliciet beslismoment volgt, zodat de Tweede Kamer kan aangeven hoe zij op dit punt verder wil? Ik snap dat de Minister het had over een kleine overheid, want daar is de VVD inderdaad voor. Maar dat is wel een beetje flauw, want de VVD is er ook voor dat de Tweede Kamer gaat over de zaken waarover zij zou moeten gaan, en dat zou de Minister als voormalig lid van de Tweede Kamer toch aan moeten spreken. Ik wil daarom graag nog wat meer duiding van hetgeen hij aangaf, zodat wij kunnen beoordelen of daar eventueel nog een amendement over ingediend moet worden.

De heer **Merkies** (SP):
Voorzitter. Mocht ik het nog niet gezegd hebben: er ligt hier een goede richtlijn en verordening die ons een stap verder helpt in de aanpak van marktmisbruik. Maar ik zeg er tegelijkertijd bij dat sommige zaken nog vaag zijn, met name de vraag wanneer er volgens de richtlijn sprake is van een ernstig geval waarop het strafrecht van toepassing zou moeten zijn. Dan komen we toch op het feit dat de praktijk weerbarstig is. Je kunt nog zulke mooie wetgeving hebben – die hebben we nu ook al – maar blijkbaar is er in Nederland nog nooit iemand in de gevangenis beland wegens marktmisbruik; misschien die ene die dit jaar is veroordeeld, maar we weten niet precies wat de veroordeling was. Dat betekent dat wij moeten blijven nadenken over manieren om de pakkans te verhogen. Daarbij wringt het wel een beetje dat wij niks kunnen zeggen over het Openbaar Ministerie. Als er wordt opgemerkt dat het wordt neergelegd bij het Openbaar Ministerie, hoop je dat daar voldoende kennis is. Bij financiële markten gaat het om een terrein waarop je kennis moet ontwikkelen. Er moet voldoende drive zijn. Die bespeur ik misschien iets meer bij de AFM dan bij het Openbaar Ministerie. Misschien zit ik ernaast, maar er moet wel voldoende drive zijn. Er moet ook voldoende recherchecapaciteit zijn. Wij moeten ons daar wel van verzekeren. Anders blijft het bij een mooie wet op papier, maar wordt er in de praktijk niemand veroordeeld wegens marktmisbruik.

De heer **Nijboer** (PvdA):
Voorzitter. De Minister gaf in zijn beantwoording aan dat DNB en de AFM omzetgerelateerde boetes gaan uitdelen voor vergrijpen, dat dit met deze

wetgeving is geharmoniseerd en dat ik hier vaak naar heb gevraagd. Dat is allemaal mooi en juist. Ik ben dus blij dat dit gebeurt. Ik vind het wel een behoorlijke wijziging. Ik heb de wet goed gelezen en ik heb hierover verder ook geen collega gehoord. Er blijkt ook een tabel te zijn, die ik ook niet kende, met vergelijkende boetes. Ik heb alle wetgeving er nog even op nagekeken. Het zou wel aardig zijn geweest als wij als Kamer een en ander iets explicieter voorgelegd hadden gekregen. Natuurlijk staan alle wetsartikelen erin, met de boetehoogtes en dergelijke, maar aangezien dit een systeemwijziging in het boeteregime is – overigens heeft de Kamer hierop aangedrongen, breder dan alleen de PvdA – was het misschien goed geweest om dit explicieter toe te lichten. Niettemin ben ik blij dat dit nu is gebeurd. Het punt van de verhouding met de Autoriteit Consument & Markt blijft nog wel staan. De ACM heeft een eigen boeteregime, dat afwijkt van dat van de AFM en DNB. Ik wil het kabinet uitnodigen om die stap nog te zetten.

Mijn tweede en laatste punt gaat over het straffen van individuen die zich misdragen. Daarop ben ik nog niet helemaal, of eigenlijk helemaal niet gerust. Ik zie wel dat er af en toe iemand terechtstaat bij de rechtbank, maar ik zou niet durven zeggen dat een financieel fraudeur of witwasser het zweet uitbreekt vanwege de Nederlandse handhaving, en dat zou wel moeten. Ik vind het goed dat de Minister dat in kaart wil brengen. Deels ligt het natuurlijk bij onze collega's. Het gaat immers ook om de vraag of het Openbaar Ministerie er voldoende aandacht aan besteedt en er ook prioriteit aan geeft. De PvdA zal hier de komende tijd meer aandacht voor vragen. Ik denk niet dat het vanzelf goed gaat en dat iedereen die zich schuldig maakt aan misbruik, direct in het gevang terechtkomt, hoewel dat wel zou moeten.

De **voorzitter**:
De bewuste tabel met boetes wordt straks ter kennisgeving uitgedeeld aan de leden. Die wordt nu gekopieerd.

De heer **Ronnes** (CDA):
Voorzitter. Laat ik beginnen met het punt van de klokkenluiders en de financiële beloning. De Minister heeft aangegeven dat hij, zodra hij een terugkoppeling krijgt van de AFM, ons zal informeren over toe te passen beleid. Daar wachten wij even op.

De Minister zei aan het begin dat wij positiever zouden moeten zijn over Europa. Hij bracht dat in relatie tot de brexit. Ik had meteen de neiging om op de knop te drukken en te reageren, maar ik dacht: laat ik even rustig blijven. Hij gaf er eigenlijk precies het verkeerde voorbeeld bij. Over het voorliggende voorstel zijn wij best wel positief. Ik heb ook gezegd dat wij voorstander zijn van implementatie van deze wetgeving. Alleen, terugkijkend naar de afgelopen tijd waarin wij meerdere verordeningen en richtlijnen op tafel hebben gehad, blijkt dat er stukjes en beetjes in zitten die eigenlijk een extra belasting zijn voor een werkbare situatie in Nederland. Neem de hypotheekrichtlijn MCD, in het bijzonder het standaardformulier voor hypotheken. Afgelopen week hadden wij een schriftelijke inbreng met betrekking tot de implementatie van de basisbetaalrekening. Er komt extra rapportering aan de Europese Commissie, hoewel de AFM hierin al een belangrijke rol speelt. Er is dus sprake van een verdubbeling in processen. Ten aanzien van die algemene extra handelingen, verdubbelingen van regelgeving en het kleiner maken van het werkgebied in Nederland vraagt het CDA aan de Minister om zich, als hij in Europa aan tafel zit, ervoor in te spannen om ruimte voor Nederland te behouden. Ik had al verwacht dat hij hierover iets zou zeggen, dus ik heb een mooie motie voorbereid.

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er vanuit Europa verschillende verordeningen en richtlijnen op het gebied van de financiële sector de afgelopen tijd zijn geïmplementeerd of nog worden geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving;

overwegende dat vaak blijkt dat die wetten maar zeer beperkt iets toevoegen aan de specifieke Nederlandse situatie, omdat Nederland op het gebied van de financiële sector al vergaande regels kent of zaken op een andere en betere manier heeft geregeld;

overwegende dat de Europese wetten voor Nederland daarmee grotendeels overbodig zijn dan wel zorgen voor overbodige regels in Nederland die geen recht doen aan de specifieke Nederlandse situatie;

verzoekt de regering, bij de onderhandelingen over Europese wetten die het toezicht op de Nederlandse financiële sector raken, meer beleidsvrijheid voor de Nederlandse wetgever te bedingen indien Nederland al zeer vergaande regels kent of zaken al op een andere en betere manier heeft geregeld,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**:
Deze motie is voorgesteld door het lid Ronnes. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.
Zij krijgt nr. 10 (34 455).
Hiermee komen wij aan het einde van de inbreng van de heer Ronnes en van de tweede termijn van de zijde van de Kamer. De Minister kan direct reageren.

Minister **Dijsselbloem**:
Voorzitter. Mevrouw De Vries en de heer Ronnes hebben gesproken over mijn verzoek aan de financieel toezichthouders om het beleid ten aanzien van tipgevers explicieter te formuleren. Mevrouw De Vries vroeg: wanneer volgt een en ander? De staande praktijk is dat het niet gebeurt, dus hoeven wij ook niet acuut beleid te hebben. Ik heb begrepen dat de eerste helft van 2017 het goede moment is om hierop terug te komen.
Mevrouw De Vries heeft verder nog een keer gevraagd naar de bevoegdheden van de AFM. Ze zei: de Minister heeft hiervan gezegd dat hij het wel wenselijk vindt, maar hij wil nog kijken naar het hoe, wanneer en waarom. Om geen misverstanden te laten bestaan: op die twee punten van verkeersgegevens en effectenrekeningen hebben wij de AFM nu geen bevoegdheden verleend. Alleen als wij op basis van de wetsbehandeling van de dataretentiewet denken dat er draagvlak is en een zorgvuldige vormgeving mogelijk is die ook wordt gesteund door de Kamer, zullen wij dit oppakken voor de AFM. Dat is de volgorde. Die wet moet nog worden ingediend, dus dan zijn wij wel anderhalf of twee jaar verder; zolang duurt een gemiddeld wetstraject. Zo zal het ongeveer verlopen, denk ik.
Ik kom op mogelijkheid voor de Minister om bij nadere regels zaken te regelen. Mijn voorstel is om twee jaar lang die kleine wijzigingen steeds per brief aan de Kamer te melden; een soort lichte voorhang of informele voorhang, het is maar hoe je het wilt noemen. De griffier – wij komen en

gaan, maar de griffier blijft altijd bestaan – zorgt er dan voor dat in een procedurevergadering of anderszins de Kamer wordt gealerteerd op deze afspraken. Na twee jaar evalueren wij dan expliciet hoe vaak zich wijzigingen hebben voorgedaan, wat het karakter van de wijzigingen is en of de Kamer van mening is dat dit niet toch een formele voorhang moet worden. Als de Kamer dat dan vindt – de Kamer is hierover gewoon de baas – dan zullen we dat in de wet verankeren. Dan gaan we even twee jaar droog oefenen.
De heer Merkies heeft zich positief uitgesproken over de wet. Hoewel hij het betreurt dat de wet op onderdelen vaag is, is de wet volgens hem wel een stap vooruit. Hij heeft gezegd dat er nog nooit iemand voor marktmisbruik is veroordeeld. Dat kan ik niet bevestigen. Ik heb alleen gezegd dat ik de informatie daarover niet zo snel voorhanden heb en dat we daarop eventueel terug kunnen komen. Ik ga de Minister van V en J vragen om de Kamer daarover te informeren, evenals over de wijze waarop het Openbaar Ministerie hieraan aandacht besteedt en hoe zich dat heeft ontwikkeld in de afgelopen jaren. Het thema financiële fraude is wel wat breder, maar ik weet dat het OM daaraan meer aandacht geeft dan in het verleden. Dus ik ga de Minister van V en J vragen om u als Kamer daarover te informeren. Dat grijpt ook aan op de vraag van de heer Merkies of er voldoende kennis aanwezig is et cetera.
De heer Nijboer had meer informatie willen aantreffen over de herziening van het boetesysteem. Ons beeld daarbij is dat het in de toelichting volop aan de orde is gekomen. We hebben er zelfs een persbericht aan gewijd, omdat het betekenisvol is en de sector ook moet weten dat de boetecategorieën zijn veranderd en de boetes een stuk hoger kunnen zijn dan in het verleden. Hopelijk helpt het nieuwe schemaatje hierbij.
Verder heeft de heer Nijboer gevraagd naar de ACM. De ACM heeft een eigen regime. Ik heb op dit moment niet paraat hoe de boeteclassificatie is bij de ACM. Daar zullen we naar kijken en dan komen we er schriftelijk op terug.
Dan kom ik op de motie van de heer Ronnes. De eerste overweging van de motie is inderdaad een feit. Er zijn veel verordeningen en richtlijnen op het gebied van de financiële sector geïmplementeerd de laatste jaren. Met de tweede overweging van de motie ben ik het echt oneens, namelijk dat die wetten maar zeer beperkt iets toevoegen aan de specifieke Nederlandse situatie. Dan zou ik de heer Ronnes toch echt willen oproepen om nog eens even het geheel van wet- en regelgeving ten aanzien van de financiële sector onder ogen te zien. We hebben heel grote lacunes moeten invullen waar het ging om wetgeving die echt niet scherp en niet effectief genoeg was ten aanzien van het toezicht, de kapitaalseisen en financiële markten. Dus ik kan het met die kwalificatie echt niet eens zijn. Blijkbaar is de heer Ronnes de financiële crisis alweer helemaal vergeten. Met de derde overweging, namelijk dat de Europese wetten voor Nederland daarmee grotendeels overbodig zijn, ben ik het zeer oneens. De heer Ronnes zou dan echt eens terug moeten gaan in de geschiedenis om te zien wat we de afgelopen jaren sinds de financiële crisis allemaal Europees hebben geregeld en waarom we dat hebben gedaan. Als hij dan nog steeds met droge ogen vindt dat die Europese wetgeving ten aanzien van de financiële sector grotendeels voor Nederland overbodig is, dan heb ik daar zelf toch echt een heel ander beeld van.
Dus op basis van dit soort overwegingen kom ik tot een negatief oordeel over de motie, met de kanttekening dat er soms wel goede voorbeelden zijn. Er ligt volgens mij een andere motie van het CDA die gaat over de hypotheekrichtlijn. Daar is wel degelijk sprake van een goed voorbeeld. Als Nederland hebben we op dat punt al veel gedetailleerd en effectief geregeld, waardoor we niet zitten te wachten op nog verdere Europese regelgeving voor de hypotheekmarkt. Op die motie heb ik volgens mij toen positief gereageerd, omdat ik daar ook concreet mee uit de voeten kon. De motie die de heer Ronnes zojuist heeft ingediend, moet ik echter

ontraden. Die past ook wel degelijk bij mijn kritische opmerkingen in eerste termijn. Als we zo gaan praten over Europese wetgeving, in de zin dat het allemaal onzin is en nergens voor nodig is ... Daarbij komt dat we er ook echt allemaal bij zijn geweest. Om de meeste wetgeving hebben we zelf gevraagd. We hebben er echt voor gekozen om het toezicht op de banken, de kapitaalseisen voor de banken en het resolutiemechanisme op Europees niveau te gaan regelen in de wetenschap dat als we dit in Nederland zouden doen, we de Nederlandse financiële sector zouden gaan isoleren en anders zouden gaan beprijzen. Als je dat in Europa gezamenlijk doet – het is ook één markt – dan kun je dat degelijk doen. Soms moet je er echt voor gaan staan dat Europa wel degelijk een toegevoegde waarde heeft.

De heer **Ronnes** (CDA):
Ik wil daarop toch reageren richting de Minister. Hij geeft nu echt een beeld alsof er niets goed is. Ik zal nog eens goed naar de formulering van een aantal overwegingen kijken om na te gaan of nuancering daarin nodig is, maar het blijft staan dat er soms overtollige elementen zitten in de richtlijnen en verordeningen die wij in Nederland implementeren vanuit Europese regelgeving. De Minister had het over het draagvlak van Europa en over een brexit. Als je de scherpe randjes en de overtolligheden weet weg te snijden kun je mijns inziens een heel grote sprong voorwaarts maken. Er kunnen op die manier heel veel goede dingen vanuit Europa gebeuren zonder dat dit afbreuk doet aan het draagvlak dat we daarvoor nodig hebben.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):
De Minister is ingegaan op de overwegingen van de motie. Ik vraag mij dan wel af hoe hij kijkt naar het dictum. Er is natuurlijk heel veel noodzakelijke regelgeving geweest, ook voor een gelijk speelveld, maar er zitten toch soms ook wel regels tussen waarvan je kunt zeggen: dat had helemaal niet gehoeven. Ik noem de hypotheekrichtlijn. De heer Ronnes noemde zelf ook al de basisbetaalrekening, waarover volgens mij in eerste instantie een negatief advies lag van het kabinet. Dat zijn dingen die datgene wat er aan verdere regelgeving is, ondermijnen. Dus wat is het oordeel van de Minister over het dictum zelf?

Minister **Dijsselbloem**:
Ook over het dictum moet je echt goed nadenken. We zeggen vaak – ik weet dat ook de VVD dat vaak zegt – dat een van de belangrijkste toegevoegde waardes van de Europese Unie de interne markt is. Die interne markt vereist echt dat je regels die deze markt betreffen ook gelijktrekt. Dan kun je wel zeggen dat we het al goed geregeld hebben in Nederland, maar als het in de andere 27 landen allemaal anders is geregeld of niet goed is geregeld, kan dat in het nadeel van Nederland zijn. Ook al heb je als Nederland dingen goed geregeld, dan nog heb je er soms belang bij om ervoor te zorgen dat het Europees geregeld wordt en dat andere landen niet onder je duiven kunnen schieten omdat het daar allemaal niet goed geregeld is en het bedrijfsleven, de financiële instellingen et cetera met andere eisen worden geconfronteerd. Het dictum vind ik dan ook veel te algemeen en niet verstandig. Ik ben het wel zeer met de heer Ronnes eens dat er specifieke voorbeelden zijn waarbij we zeker kritisch moeten zijn op het feit dat er überhaupt Europese wetgeving komt of op de wijze waarop de Commissie een voorstel doet. Op die onderdelen zou je de motie ook als overbodig kunnen beschouwen, maar ik vind die echt te kort door de bocht.

De **voorzitter**:
We komen hiermee aan het einde van dit WGO. Donderdag wordt gestemd over dit wetsvoorstel en de motie van de heer Ronnes. Verder

wijs ik er nog op dat hier een soort parlementair novum is ontstaan, namelijk de informele voorhang. Ik kijk daarvoor ook even naar Financiën. De griffier gaat vastleggen dat er een beslismoment komt, maar ik zou toch ook graag willen weten of dan door Financiën in die vierde brief of die laatste brief kan worden aangekondigd: u moet dit nu gaan beslissen. Dat komt het van twee kanten en weten we zeker dat het goed gaat.

Minister **Dijsselbloem**:
Ja. We moeten het alleen niet koppelen aan de vierde brief. Ik weet namelijk niet of er vier voorbeelden zullen zijn. Misschien zijn het er veel meer. Dus ik stel voor dat we twee jaar na de inwerkingtreding van de wet, u actief en ongevraagd een brief sturen waarin we resumeren hoe vaak het is voorgekomen en wat de voorbeelden waren. We leggen dan een voorstel aan u voor om ermee door te gaan dan wel om, gegeven het feit dat het heel veel is voorgekomen en het ook om zwaardere dingen of randgevallen gaat, het nader te regelen. Wij zullen u dat overzicht ongevraagd en proactief verschaffen en u die vraag voorleggen.

De **voorzitter**:
Ik zie instemmend geknik. Dus dat is bij dezen afgesproken. Daarmee sluit ik dit wetgevingsoverleg en wens ik iedereen een goede avond.

Sluiting 17.50 uur.